

# BRÜSSZELI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS: A LENGYEL ÉS MAGYAR RÉGIÓK LEHETŐSÉGEI ÉS EREDMÉNYEI

## BRUSSELS INTEREST ASSERTION: THE POSSIBILITIES AND RESULTS OF THE POLISH AND HUNGARIAN REGIONS

**PÁLMAI ZSOLT PhD-hallgató, korábbi brüsszeli képviselő, vezető projektmenedzser**  
Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft.

### Abstract

The accession to the European Union has opened several gates for the regions of East-Central Europe. The dominantly administrative, in a lesser extent planning-statistical regions could act as direct partners of the European Institutions, forming a basis on their “derived” rights to promote their objectives and policy aspirations – from that time on not only towards their national governments. This opportunity has also been a laboratory for the concerned regions in terms of multi-level governance. In such a regard the study presents how the Polish (administrative) and the Hungarian (planning-statistical) regions operate their offices in Brussels. Their motivations, operating conditions, defined or pre-set objectives for their field work, their partners will be introduced, whilst mentioning the concrete results they have achieved since their establishment. At the end of the study the findings coming from the operation of these representations may add some inputs to stimulate the debate around the appropriateness of the multi-level-governance approach as regards the Polish and Hungarian regions.

### 1. A tanulmány célja és szerkezete

Jelen tanulmány célja, hogy összehasonlítsa a kelet-közép-európai régiók többszintű kormányzás kapcsán megfigyelhető lehetőségeit brüsszeli képviseleti irodáik működési tapasztalatai és eredményei alapján.

A tanulmány a releváns elméleti és szabályozási háttér áttekintésével indul, azt a téma kapcsán végzett saját kutatás ismertetése és elemzése követi. Végül pedig a kutatásból leszűrt tapasztalatokat ütköztetem a tanulmány elején vázolt felvetésekkel.

### 2. Többszintű kormányzás – lehetőség a területi szintek felzárkózására és döntéshozatali kompetenciáik bővítésére

Amennyiben a többszintű kormányzást úgy értelmezzük, hogy az Európa partnerségben történő felépítését jelenti<sup>1</sup> akkor abban jelentős szerepet játszanak az Európai Unió (EU) tagállamainak területi szintjei is. A hatalom területi szintek közötti megosztása azonban nem okvetlenül jelenti azt, hogy abból egy egységesebb, több hangot is megszólaltató Európa építhető fel.

Ágh Attila két, a kelet-közép-európai EU tagállamok vonatkozásában jól alkalmazható megközelítést említ.<sup>2</sup> A „genetikus” (kialakulási) megközelítés lényege, hogy a területi

szintek részéről jelenleg megfigyelhető intézményi deficit mindössze egy szükségszerű átmeneti állapot, amely az érintett tagországok felzárkózásával – vagyis „normális”, nyugatias tagországgá válásával – megszűnik. A másik, ún. strukturális (rendszeres) megközelítés arra épül, hogy a három nagy európai régió – Nyugat-, Közép- és Kelet-Európa – hosszú távú történelmi meghatározottságot és társadalmi alapmodellt is képvisel, és ezen az adott térség államai nem képesek túllépni. Eszerint az itt Közép-Európához tartozó kelet-közép-európai térség végleg másodosztályú marad, ennek oka pedig az érintett országok és régiók történelmileg kialakult korlátozottsága. Adott tehát a kérdés, hogy a lengyel és magyar régiók brüsszeli jelenléte vajon melyik megközelítést segíti valóra váltani?

A helyes válasz meghatározása érdekében figyelembe kell venni a többszintű kormányzás néhány sajátosságát is. Annak vertikális metszete a Gary Marks-féle megközelítés értelmében a központi hatalom körüli új szereplők megjelenésével – a nemzeti szint felett és alatt egyaránt – jár együtt, akik eltérő intenzitással kapcsolódnak be a döntéshozatal folyamatába.<sup>3</sup> Ez az együttműködés régiótípusonként eltérő intenzitású, a feltételek adottak hozzá Kelet-Közép-Európában is. Katarzyna Hermann-Pawłowska szerint ennek kereteit és lehetséges mértékét minden esetben a tagállami kormányzat határozza meg.<sup>4</sup> Ezzel analóg az a Bruszt László által képviselt álláspont, amely az eltéréseket az egyes tagállamok között automatikusan tekinti.<sup>5</sup> Ezekkel együtt mégis érdemes egy rövid és tipizáló kitekintést végezni a kelet-közép-európai régióban.

A fentiek szellemében érzékeltethetővé válik, hogy vajon a kelet-közép-európai térség a területi szintek bevonásával felzárkózik-e Európa fejlettebb részéhez és hogy vajon beszélhetünk-e egyáltalán többszintű kormányzásról ebben a makrorégióban.

### **3. A lengyel és a magyar regionális területi szintek különbségei és hasonlóságai**

Lengyelországra és Magyarországra azért esett a választás, hogy a tanulmány a többszintű kormányzás vonatkozásában illusztrálhassa a két, a kelet-közép-európai térségben elterjedt régiótípus, a közigazgatási (adminisztratív) és a tervezési-statisztikai régiók közötti különbségeket.

Lengyelországban a területi közigazgatás jelenleg három szinten valósul meg: a régiókban (województwa), a körzetekben (powiat) és a helyhatóságok (gmina) illetékességi területén.<sup>6</sup> A 16 régió a kormányzati adminisztráció legmagasabb területi szintjét képezi, létrehozásukról 1998. júliusban született törvény. A legmagasabb szintű lengyel területi egység vezetése kettős: a vajda (voivode) a központi kormányzat által kinevezett vezető, e minőségében a régió alá tartozó területi szintek központi felügyeletét látja el. Alulról jövő módon, azonban közvetetten, a régió közgyűlésének választásával szerzi mandátumát a marsall (marshall), aki pedig a régió vezetésének konkrét, mindennapi ügyeiért felel. A lengyel régiók tehát önmagukban hordozzák a dekoncentrált államigazgatás és a tiszta önkormányzatiság jegyeit.

Funkcióikat tekintve a területi közigazgatás feladatait látják el (közoktatás, egészségügy, kultúra, társadalmi jólét, vidék- és településfejlesztés, munkaügy stb.), hatáskörükben megjelenik a regionális fejlesztés is. Ez utóbbi tekintetében a szabályozás kiterjedt jogokkal ruhazza fel a régiókat (uniós források lehívása, 2004-től stratégiaalkotási és tervezési feladatok, 2007-től pedig nem pusztán közreműködő szervezeti, hanem irányító hatósági feladatok is ide tartoznak). A többszintű kormányzás tekintetében előremutató, hogy a 2014–2020-as időszakban még a jelen állapothoz képest is további kompetenciabővülésre lehet számítani.<sup>7</sup>



**1. térkép. Lengyelország régiói**  
 [Forrás: [http://europoland.com/e\\_voi.php](http://europoland.com/e_voi.php) (2011. október 25.)]  
**Map 1. Viovodships of Poland**



Ami az Európa politikát, annak koordinációját és befolyásolását illeti, Lengyelországot az ún. francia modell jellemzi a leginkább.<sup>8</sup> Ezt egészen a napóleoni államig vezetik vissza, erős központosított közigazgatás köré szerveződik, alapelvei a jogszerűség (kompetencia), a centralizált, unitárius kormányzás, valamint a hierarchikus közigazgatási szerkezet. A francia modell kevés önálló érdek-kifejezési lehetőséget biztosít a lengyel régiók számára, egyszersmind a központi kormányzattal való szoros együttműködés szükségességét is magában foglalja.

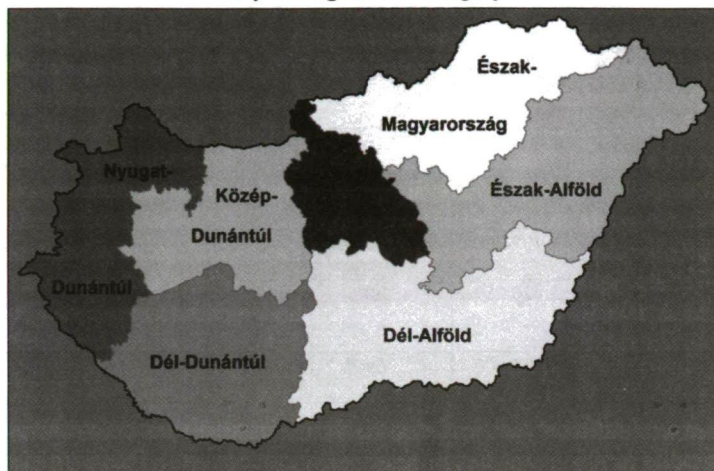
Magyarországon a ma is funkcionáló tervezési-statisztikai régiók másfél évtizedes múltat tekintenek vissza. Az ország 7 régiójának kialakítására 1999-ben került sor az 1999. évi XCII. törvény rendelkezései alapján. A régiók kialakításának jogszabályi alapjait a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény fektette le. A régiók fő döntéshozó szerveként funkcionáló regionális fejlesztési tanácsok sajátos egyvelegei a központi kormányzat delegált képviselőinek és az alulról jövő, területileg legitimált szereplőknek. Az eredmény egy közigazgatási funkciókat nélkülöző, azonban a mindenkori központi kormányzat közvetlen befolyása alatt levő regionális vezető testület, amely döntő befolyást gyakorol a régió területén zajló fejlesztési folyamatokra.

Hazánkban a régiók elsősorban az EU területi statisztikai rendszere miatt jöttek létre, területi közigazgatásba történő beágyazódásukról nem lehet beszélni. Az említett törvények ezért másként határozzák meg e területi egységek feladatait is. A magyar régiók a területfejlesztés kiemelt fontosságú szereplői, hiszen területi stratégiaalkotási, fejlesztési programozási és végrehajtási feladatokkal bírnak, érdemi döntési kompetencia nélkül. A területfejlesztési törvény legutóbbi módosítása (2004. évi LXXV. törvény) az eredeti szövegben is bennefoglalt regionális kapcsolati jogköröket tovább bővítette. Lehetővé tette például, hogy a régiók fejlődésük elősegítése érdekében megállapodásokat kössenek külföldi régiókkal, részt vegyenek nemzetközi együttműködésekben, javaslatot tegyenek a Kormánynak a Régiók Bizottságában a régiót képviselő tag személyére, valamint szakértői csoportokat hozzanak létre a Régiók Bizottságába delegált képviselők munkájának segítésére.<sup>9</sup> Ezzel a törvény formálisan is szabad utat nyitott a tagállami szint feletti, uniós szintű érdekérvényesítéshez.

## 2. térkép. Magyarország régiói

[Forrás: [http://hu.wikipedia.org/w/index.php?title=F%C3%A1jl:HU\\_NUTS\\_2.png&filetimestamp=20070531145542](http://hu.wikipedia.org/w/index.php?title=F%C3%A1jl:HU_NUTS_2.png&filetimestamp=20070531145542) (2011. október 25.)]

Map 2. Regions of Hungary



A magyar régiók működése alapvetően regionális politika fókuszú. A lengyel régióknál leírtakkal analóg módon zajlott a fejlesztési programozásban és uniós programmegvalósításban játszott szerepük bővülése, azzal a különbséggel, hogy a 2007–2013 közötti időszakban a magyar régiók mindössze közreműködő szervezetei, nem irányító hatóságai a regionális fejlesztési programoknak. A közeljövő megítélése azonban a lengyel példához képest borúsabb, hiszen Magyarországon az erős állam koncepció jegyében a régiók hatáskörének szűkítésére lehet számítani a regionális politika terén.

Az EU szakpolitikáinak hazai koordinációs rendszere napjainkban már jelentős múlttal és tapasztalattal bír. A mechanizmus<sup>10</sup> hiányossága, hogy nem vonja be és még közvetett formában sem kezeli partnerként a hazai területi szintek képviselőit. Így azok sem az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, sem a szakértői csoportok munkájába nem kapcsolódhatnak be. A Brüsszelben képviseletet működtető hazai régióknak éppen ezért kényesen ügyelniük kell arra, hogy érdekkijáró tevékenységük ne ütközzön a hatályos magyar jogszabályokkal, egyúttal kellően informális és amennyire lehet, hatékony legyen. Magyarország esetében ezen a ponton tehát nagyobb önállóság mutatható ki a lengyel gyakorlathoz képest.

## 4. A kutatás során vizsgált lengyel és magyar régiók rövid bemutatása

2011. októberben került sor arra a kutatásra, amelynek eredményeit a tanulmány további részében bemutatom. Az összehasonlítható eredmények érdekében mind a lengyel, mind pedig a magyar régiók közül olyanokat választottam, amelyek:

- anyaországukban határmenti, periferikusnak és elmaradottnak számító térségek,
- sok évre visszamenőleg brüsszeli képviseleti irodát működtetnek,
- jelentősnek tekinthető tapasztalatokkal bírnak a többszintű kormányzás tekintetében.

Az alábbi táblázat a vizsgálatba vont lengyel és magyar régiók felsorolását azok néhány fontos statisztikai adatával együtt tartalmazza.



**1. táblázat. A kutatásba bevont lengyel és magyar régiók fontosabb adatai**

(Forrás: saját szerkesztés a megadott hivatkozások alapján)

**Table 1. The main data of the Polish and the Hungarian regions involved in the reserach**

Régió neve, rövidített neve, ország	Terület (km <sup>2</sup> ) <sup>2,6,11,12</sup>	Népesség (lakosok száma) <sup>6,11,5</sup>	Népsűrűség (fő/km <sup>2</sup> ) <sup>2,6,11,12</sup>	Regionális GDP/fő (EUR, 2008) <sup>13</sup>	Regionális GDP az EU27 átlá- gában (% 2008) <sup>13</sup>	Regionális GDP-helyezés az EU 271 régiójának fejlettségi sorrendjében <sup>13</sup>
Podkarpackie, PK, PL <sup>14</sup>	17 845	2 097 300	118	9 700	39	10
Lubelskie, LU, PL <sup>14</sup>	25 114	2 175 300	86	9 800	39	12
Podlaskie, PD, PL <sup>14</sup>	20 187	1 192 700	59	10 300	41	16
Warmińsko-Mazurskie, WM, PL <sup>14</sup>	24 173	1 426 200	59	10 500	42	18
Dél-Dunántúl, DD, HU <sup>15</sup>	14 169	977 000	69	11 100	44	20
Észak-Alföld, ÉA, HU <sup>16</sup>	17 729	1 540 424	87	10 000	40	15

A táblázatban közölt adatok különösebb magyarázat nélkül igazolják, hogy a kiválasztott régiók jól összehasonlíthatók, hiszen mind területi (a Dél-Dunántúl), mind népesedési adataik (és Podkarpackie relatív „kiugrásával”) jelentős hasonlóságot mutatnak. Bár ezzel nem szokás dicsekedni, de ha lehet, a GDP-ben mért leszakadás egységesnek tekinthető: mind a hat vizsgált régió az Európa 20 legszegényebb régióját tömörítő csoport tagja. Ez utóbbi adatok fényében még inkább világos, hogy vezetőik miért döntöttek a brüsszeli jelenlét által elérhetőnek vélt előnyök kiaknázásában.

## 5. A kutatás során alkalmazott kérdőív rövid bemutatása

A vizsgált régiók brüsszeli képviseleti irodáihoz 2011. októberben e-mail-en jutott el a 3 és ¼ A4-es oldal terjedelmű kérdőív. A kérdőív 4 szakaszból tevődött össze, ezek az alábbiak:

- általános információk:
  - a képviselet neve,
  - alapításának az éve,
  - alapítói,
  - fő tevékenységei;
- működési feltételek:
  - finanszírozás forrása,
  - 1 főre vetített éves működési költség,
  - személyzet létszáma (ideértve a hazai régióban működő „back office”-t is),
  - partnerség az iroda fenntartásában (a képviselet mely régiókkal együttműködésben tartja fent brüsszeli irodáját);
- szakmai profil és partnerek:
  - a képviselet szakpolitikai profilja,
  - jellemző partnerei Brüsszelben,

- jellemző partnerei anyaországában és régiójában,
  - az érdekképviselőt során alkalmazott technikák, lobbieszközök,
  - a hazai regionális partnerekkel/bázissal való kapcsolattartás módja;
- eredmények és levont tanulságok:
- a képviselet működésének legfontosabb eredményei,
  - a brüsszeli jelenléttel kapcsolatban levont tanulságok.

Az önkitöltéses kérdőíves lekérdezés során a választ adó régióknak zömében zárt, illetve néhány nyitott kérdésre kellett választ adniuk. A kérdőívezés pozitív tapasztalata, hogy a kutatás során megkeresett régiók képviselői az előírt határidőt megelőzően válaszoltak (ez javarészt a velük fennálló személyes kapcsolatnak tudható be). Telefonos egyeztetésre – további információk kérése illetve pontosítás céljából – Podkarpackie, Podlaskie és Warmińsko-Mazurskie régiókkal került sor.

## **6. A lengyel és magyar régiók brüsszeli képviseleteitől kapott válaszok áttekintése és összevetése**

Mivel a tanulmányban a kelet-közép-európai régiók két típusát vizsgálom a többszintű kormányzás vonatkozásában, így az elemzés is a lengyel régiók-magyar régiók összevetést követi. Ezt kiegészíti az, hogy a kérdőívre adott válaszok áttekintése a kérdőív 4 szakaszának tagolását követi.

### ***6.1. Általános információk***

A lengyel közigazgatási régiók brüsszeli képviseletei jellemzően az EU csatlakozást megelőzően jöttek létre,<sup>17</sup> Podkarpackie régió kivételével (2006). A korai nyitás oka egyrészt a lengyel regionális struktúra 1999-es átalakításával járó lendülettel, másrészt pedig az uniós előcsatlakozási munkában való aktív jóllehet közvetett (hiszen az tagállami kompetencia) szerepvállalással magyarázható. Kivétel nélkül mindegyik irodát az anyaországbeli régió hozta létre. Feladataik tekintetében meglepően sokan jelezték azt, hogy elsősorban a régió promóciójával, tréningek, tanulmányutak szervezésével, kisebb mértékben, de hazai bázisuk irányában információk biztosításával, politikusaik felkészítésével foglalkoznak. Gyakori tevékenység még a nemzeti (brüsszeli lengyelekkel) és uniós (brüsszeli más nemzetiségű kollegákkal történő) hálózatépítés. Furcsa módon azonban a pályázati források szerzése és a szakpolitikai lobbiergények képviselet munkájában sem jelenik meg hangsúlyos elemként.

A két magyar régió a fentiekhez képest eltérő képet mutat. Jóllehet alapítói a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési tanácsai, azonban önálló brüsszeli regionális képviseleteik csak 2006-ban, az uniós csatlakozást követően kezdték meg munkájukat. A fő tevékenységek vonatkozásában gyökeres fordulatot jelent az, hogy mindkét iroda a támogatási források megszerzését, pályázatok írását tekinti fő feladatának. Kisebb súllyal, de fontosnak tartják még az európai szintű hálózatépítést, valamint a hazai szakemberek és politikusok felkészítését is. Az Észak-Alföld nagyobb hangsúlyt helyez a régió promóciójára, tanulmányutakra, míg a Dél-Dunántúl a második helyen említi az európai szakpolitikai vitákban való részvételt/azokhoz történő hozzájárulást, elsősorban közmeghallgatások, pozíciópapírok segítségével.

Összegezve elmondható, hogy a lengyel régiók biztos közigazgatási háttérrel maguk mögött már korábban megjelentek a brüsszeli arénában. A magyar régiók később tették ezt: ennek oka az unitárius államberendezkedés és a 2006-ig központi kompetenciaként



kezelt és megvalósított brüsszeli regionális jelenlét volt. Ennek ellenére sokkal konkrétabb eredményeket hozó feladatokba vágtak bele, mint a Brüsszelben is inkább a hazai köz-igazgatáshoz kapcsolt feladatokat ellátó lengyel régiók.

### **6.2. Működési feltételek**

Itt a lengyel és a magyar régiók együttmozgása figyelhető meg. A lengyel régiók brüsszeli irodái regionális közigazgatási, vagyis gyakorlatilag hazai államháztartási finanszírozásban részesülnek. Ezt csak Podlaskie régió egészíti ki saját bevételekkel (teremkiadási díjak, tanácsadás, egyéb szolgáltatások). A magyar régiók ilyen háttérrel nem rendelkeznek, kb. 90%-nyi mértékben uniós projektekből, és kb. 10% arányban alapítói hozzájárulásból fedezik a költségeik.

A lengyel és magyar irodák 1 főre jutó éves működési költsége egységes, összege 50 000–100 000 EUR között mozog (pontos összeget az üzleti titokra való hivatkozás miatt nem kértem). Ez a nagyságrend reális és egyúttal mértéktartó mind a brüsszeli árszínvonal, mind a hazaihoz képest Brüsszelben emelt munkabéért dolgozó kollegák bérezése szempontjából. Hasonlóképpen, a brüsszeli képviselők munkáját régióként 1 fő látja el, akinek saját régiójában 1 fő back office munkatárs segíti a feladatait. Ennél bőke-  
zűbb háttérrel Podkarpackie régió rendelkezik, 2 fő back office kollegával.

Szintén egységes a kép a tekintetben, hogy a lengyel és a magyar régiók egy fedél alatt (a lengyel régiók az East Poland House-ban, a két magyar régió pedig a Hungarian Development Center-ben), saját tagállami régióikkal illetve (a magyar régiók) tagállami más képviselőkkel dolgoznak együtt. Egy megjegyzés erejéig a Dél-Dunántúl kapcsán még ki kell emeljem, hogy a régió irodája 2009. január 1. és 2011. június 30. között egy fedél alatt dolgozott egy horvát, nem EU tagállami régió képviselével.<sup>18</sup>

A működési feltételek tekintetében nem mutatható ki jelentős különbség a két régiótípus között. A lényeges eltérés az, hogy a lengyel régióknál alkalmazott államháztartási finanszírozás biztosabb alapot jelent a regionális képviselők működésének tervezéséhez. Ehhez képest a magyar modell a finanszírozási és intézményfenntartói környezet bizonytalanságával jellemezhető.

### **6.3. Szakmai profil és partnerek**

A lengyel regionális képviselők szakmapolitikai profiljában a legelső helyen a regionális és helyi fejlesztés szerepel, azt konzekvensen az agrárium-halászat-élelmiszeripar követi. Ezek azok az uniós politikák, amelyekből az elmaradott, jelentős vidéki térségekkel és mezőgazdasági potenciállal bíró régiók hasznot húzhatnak. A középmezőnyt az üzleti vállalkozásokkal, kutatás-fejlesztéssel valamint energetikával kapcsolatos témák jelentik. HátrSORolódnak azonban a fogyasztókkal, egészséggel, oktatással, ifjúságpolitikával, közlekedési hálózatokkal, határmenti kapcsolatokkal összefüggő ügyek (jóllehet legutóbbi Lubelskie régió a regionális politikával azonos, legmagasabb pontszámban részesítette).

A magyar regionális képviselők szakmai profilja jelentős hasonlóságot mutat egy-mással. Tekintettel arra, hogy a két régió képviselét a regionális fejlesztési/innovációs ügynökség munkatársai látják el, a regionális politika valamint az innováció és kutatás-technológiai fejlesztés foglalják el az első helyeket. A középmezőny már vegyesebb: a Dél-Dunántúl számára itt az energetika és a vállalkozói-üzleti politikák valamint egy kevés kultúra szerepel, addig az Észak-Alföld ugyanitt a nemzetközi kapcsolatokat (Keleti

Partnerség), az oktatást, a vállalkozásokat, az energetikát és a környezetvédelmet nevesíti. A Dél-Dunántúl számára a felsoroltaknál is alacsonyabb prioritású szakterület mindössze a mezőgazdaság (erős kis- és közepes vállalkozás orientációval), ellenben az Észak-Alföld ugyanitt az emberi jogokat, a klímaváltozást, a munkaerőpiaci intézkedéseket nevesíti. A prioritások szoros összhangban mozognak a magyar regionális képviseletek közreműködésével kidolgozott uniós pályázatok fókuszával is.

Ami a brüsszeli partnerek körét illeti, megállapítható, hogy a kép még az azonos országhoz tartozó régiók képviseletei vonatkozásában sem egységes. Két lengyel régió (Podkarpackie és Lubelskie) az első helyen említi a lengyel állam EU mellé akkreditált Állandó Képviseletét. A másik két régió számára azonban az Európai Bizottság és az Európai Parlament foglalja el ezt a helyet. Warmińsko-Mazurskie meglepő módon a második kiemelt helyen említette az Európai Tanácsot, az EU máig is legnagyobb reputációnak örvendő és legnagyobb súlyú döntéshozó intézményét – jóllehet itt a régióknak semmilyen kompetenciájuk nincsen. A középmezőny sem teljesen egységes: itt például a Maastrichti Szerződés által életre hívott Régiók Bizottsága, a brüsszeli tematikus hálózatok (pl. ERRIN), a további lengyel régiók brüsszeli irodái valamint további más régiók brüsszeli képviseletei találhatók. A lista végén meglepő módon a Visegrádi Négyek (V4) képviseleteivel való együttműködés szerepel (ez ékesen bizonyítja, hogy a kezdeményezés mögül – annak máig is élő szimbolikus szerepétől eltekintve – elfogyott a lendület), valamint a „nagy neveknek” minősülő és a valóságban tényleg jelentős befolyású regionális irodák (pl. Baden-Württemberg, Valencia).

A magyar régiók brüsszeli irodái kiemelt partnernek kezelik az Európai Bizottságot, mind az EU programok, szakpolitikák formálóját és sok esetben konkrét pályázati felhívások gazdáját. Az Észak-Alföld második helyre tette a brüsszeli tematikus hálózatokat, a Dél-Dunántúl esetében itt (a szakpolitikai lobbizás miatt) a Régiók Bizottsága szerepel. A középmezőnyt Magyarország EU mellé akkreditált Állandó Képviselet és az Európai Parlament vezeti, de ebben a „régióban” helyezkednek el a nagyobb brüsszeli képviseletek, a Dél-Dunántúl esetében pedig a brüsszeli tematikus hálózatok is (pl. a NEEBOR és az ERRIN). Az Észak-Alföld kiemelten kezeli továbbá a V4 országokat és a további magyar képviseleteket is.

A brüsszeli érdekérvényesítés kérdőívben szereplő módozatai közül a lengyel régiók (Podkarpackie és Lubelskie) leginkább a rendezvények szervezését tekintik célszerűnek, míg a másik két régió pedig a brüsszeli hálózatokban való közreműködést. A személyes kapcsolatok ápolása az Európai Bizottság és az Európai Parlament munkatársaival/képviselőivel kiemelt fontosságú. A legkevésbé kedvelt eszközök pedig a pozíciópapírok kidolgozása és az EU intézmények bizottságaiban/munkacsoportjaiban való (közvetett) közreműködés.

Azonos tekintetben a magyar régiókat az jellemzi, hogy aktív szerepet vállalnak brüsszeli tematikus hálózatokban/együttműködésekben, jóllehet az Észak-Alföld a legelső helyen a rendezvények szervezését említi (ez a Dél-Dunántúl esetében a középmezőny része). A középmezőnyben az EU intézmények bizottsági/munkacsoporti tevékenységének segítése és ugyanezen intézmények munkatársaival/képviselőivel ápolott szoros kapcsolat áll. A Dél-Dunántúl kiemelt fontosságúnak tekinti a szakpolitikai pozíciópapírok szerepét, amelyet az Észak-Alföld a legkevésbé alkalmaz.

A fenti három szempont (szakpolitikai kompetencia, partnerek, lobbieszközök) rövid tömör értékelése nehézkes, ellenben két általánosító megállapítás tehető. Az első leginkább a lengyel régiókra igaz, vagyis minél inkább illeszkednek a szakpolitikai feladatok a régió jellemzően közigazgatási, közpolitikai arculatához, annál inkább megjelenik a szim-



bolikus politizálás a partnerek és az alkalmazott eszközök tekintetében. A magyar régiók gyengébbnek tekinthető felhatalmazásuk és bizonytalanabb működési környezetük miatt sokkal inkább eredményorientáltak kell legyenek. Ez megjelenik a partnereik kiválasztásában (priorizált az Európai Bizottság) és alkalmazott eszközeikben is (hálózatok, személyes kapcsolatok).

A kérdőív harmadik szakaszának utolsó része a hazai bázissal foglalkozik, azaz azokkal a szervezetekkel, akik a brüsszeli irodák regionális „stakeholder”-ei. A kérdés itt kiegészül a velük történő kapcsolattartás módjával is.

A lengyel regionális képviselők hazai bázisa ritka mértékű összhangot mutat: a vajdaság maga (mint alapító), a régió egyetemei, vállalkozásfejlesztési alapítványai, regionális fejlesztési és innovációs ügynökségei szerepelnek a válaszokban. Lubelskie és Warmińsko-Mazurskie régiók megemlítik még a nem kormányzati szervezeteket (NGO-k) is. A hazai bázissal való kapcsolattartás jellemzően interneten, hírlevelek formájában és hazai rendezvények segítségével valósul meg. Mindössze Podkarpackie és Warmińsko-Mazurskie jelezte a személyes egyeztetések fontosságát.

A magyar régiókra a fentiekkel teljesen azonos irányú megállapítások vonatkoznak: partnereik a hazai területi adminisztráció szereplői, a régiók egyetemei, regionális fejlesztési és innovációs ügynökségek. A kapcsolattartás eszközei a honlapok, hazai rendezvények. Ezekon felül a Dél-Dunántúl a rendszeres, pályázati forrásokkal foglalkozó hírlevelet, míg az Észak-Alföld a rendszeres személyes egyeztetéseket emelte ki.

Mind a lengyel, mind a magyar régiók esetében elmondható, hogy hazai bázisukat azok a szervezetek alkotják, akikkel egyrészt „hivatalból” kapcsolatot kell tartaniuk, másrészt azok, amelyek valóban érintettek a brüsszeli információk hasznosulásában, például konkrét EU projektek, rendezvények, brüsszeli események avagy európai (brüsszeli bázisú) tematikus hálózatok révén.

#### ***6.4. Eredmények és levont tanulságok***

Ez a kérdőív legérdekesebb része. A brüsszeli képviselők kapcsán lehet bármilyen szép dolgokat mondani, ha azokat konkrét tények, eredmények nem igazolják, sikeres brüsszeli jelenlétről nem beszélhetünk.

A kérdőív itt a konkrét szakpolitikai sikerekre, EU projektek fejlesztésére, nagy léptékű brüsszeli események szervezésére, valamint a Soros Európai Tanácsi elnökséghez való lengyel és magyar regionális hozzájárulásra kérdez rá. A szakaszt két egyszerű, esszencia jellegű mondat zárja, amelyben a brüsszeli képviselő munkatársak összefoglalják, hogy mi a képviselői munka haszna illetve tanulsága a régiójuk szempontjából. Mivel e tekintetben minden egyes régió valóban egyedi, a lengyel és magyar regionális összevetéstől itt eltekintek, minden régiót ön maga eredményei és véleménye tükrében mutatok be.

Podkarpackie régió kérdőíve konkrét eredményt az EU politikák, EU projektek, nagyszabású brüsszeli regionális események tekintetében nem említ, bővebb információ az iroda honlapjáról sem érhető el. A lengyel Európai Tanácsi soros elnökség kapcsán szól a 2011 októberi Lengyel hétről, amelyen Brüsszel egy központi parkjában a lengyel régiók a lengyel kormányzattal együttműködésben mutatkoztak be. Az esemény több ezer látogatót, érdeklődőt vonzott. Podkarpackie régió brüsszeli jelenlétének tanulságaként azt fogalmazta meg, hogy irodájuk promóciós tevékenységei révén bemutatta régiójuk legjobb oldalait európai partnereiknek. Másrészt kiemelte, hogy a hazai bázis irányában szervezett tevékenységeik (tanulmányutak, szakértői találkozók) hozzásegítették a regionális hatóságokat ahhoz, hogy specifikus kérdésekben is bővítsék az otthon rendelkezésre álló



szaktudást. A brüsszeli iroda által említett eredmények arra utalnak, hogy a régió számára a konkrét, kézzel fogható hasznok helyett inkább a promóció és a tudás bővítése a fontosak.

Lubelskie régió az első négy eredmény (lobbi, projektek, események, soros elnökség) kapcsán Podkarpackie régióval teljesen azonos válaszokat adott. Az iroda honlapja egy flamand-lengyel projektet említ (Boot 2), amely a vidék és turizmusfejlesztés kapcsolatáról szól. Ezzel összhangban a képviselőlet működésének első tanulságaként azt említik, hogy az elősegítette a régióbeli szereplők pályázataihoz külföldi partnerek keresését. A második pedig, hogy a hazaküldött információk alapján több EU támogatási programból számos kisebb léptékű projekt támogatására került sor. Az adott válaszok alapján Lubelskie régió munkájában meghatározó szerepük van a konkrét eredmények, projektek „szállításának”.

Podlaskie régió sem válaszolt érdemben az első négy pontra (azért itt is megemlíttették a Lengyel hetet). Honlapjuk is mindössze a régió néhány fontosabb adatát, gazdasági-turisztikai információit tartalmazza. A képviselőlet brüsszeli jelenlétéről alkotott véleménye dekadens, hiszen egyrészt úgy véli, hogy regionális hatóságok valójában még jelenleg sem tudják, minek az elérésére is képesek a brüsszeli jelenléttel. Másik állítása pedig arról szól, hogy a regionális hatóságok önmagukban gyengék is ahhoz, hogy bármit csináljanak Brüsszelben. A sommás értékelés a kiforrott brüsszeli koncepció hiányára és a hazai bázissal való nehéz együttműködésre utal, egyúttal önmagában meg is kérdőjelezi a régió brüsszeli jelenlétének létjogosultságát.

Warmino-Mazurskie kapcsán is csak ismételni lehet a fentieket az első négy terület vonatkozásában. A régió azonban beszámolt arról, hogy a Lengyel hét mellett mind a 16 régió együttműködésével egy 4 konferenciából álló rendezvénysorozatot tartanak a lengyel Európai Tanácsi soros elnökség alatt (várospolitikai, transeurópai közlekedési hálózatok, Keleti Partnerség, Balti-Tengeri Stratégia), amelyek nem pusztán a promóciót, hanem a szakpolitikai állásfoglalások készítését is támogatják. A régió közreműködik projektekben is (pl. NEEBOR INTERREG IVC), jóllehet a képviselőlet honlapja ismételt általános információk szolgáltatására szorítkozik. A kérdőív legvégén a brüsszeli képviselőlet úgy határozza meg működésének tanulságát, hogy azzal sikerült elhelyeznie a régiót Európa térképén. Az adott válaszokból egy elsősorban promócióban érdekelt, bizonyos szakpolitikai ügyek mentén dolgozó képviselőlet képe rajzolódik ki.

A Dél-Dunántúl a szakpolitikai („dosszié”) lobbi tekintetében az Európai Duna Stratégia és a 2014–2020-as kohéziós politika saját regionális igényeivel összhangban álló befolyásolását emelte ki, míg konkrét projektek kifejlesztése kapcsán többszázezer eurónyi elnyert támogatást mutathat fel (Régiók Bizottsága, Európai Területi Együttműködés programjai, Intelligens Energia Európa). Fontos kiemelni, hogy a projektek kedvezményezettjei nem kizárólag a képviselőlet fenntartói voltak. Nagyszabású brüsszeli eseményként a Pécs 2010 EKF program 2009. évi brüsszeli beharangozó rendezvénye emelhető ki, ahol is az iroda társszervezőként működött közre. Az többnapos esemény több száz érdeklődőt vonzott. A régió a soros elnökség kapcsán viszont nem jelent meg önálló rendezvénnyel Brüsszelben (jóllehet az észak-alföldi rendezvényhez áttételesen hozzájárult). A képviselőlet működésének tanulsága kettős. Egyrészt a brüsszeli jelenlét nélkülözhetetlen ahhoz, hogy egy régió európai szinten is látható legyen. Másrészt a konkrét, kézzelfogható eredmények elérése érdekében szükséges, hogy odahaza stabil legyen az infrastrukturális háttér, legyenek olyan regionális partnerintézmények is, amelyek képesek a Brüsszellel elérhető forrásokat fogadni. Különösen igaz ez az innováció és a kutatás-technológiai fejlesztés területén. A Dél-Dunántúl tehát egy olyan képviselőleti modellt valósít meg, amely a pénzügyi fenntarthatóság érdekében igyekszik minél több EU forrást megszerezni, egyúttal a láthatóságra is nagy hangsúlyt helyez a rendezvények, szakpolitikai pozíciók képviselőlete révén.



Az Észak-Alföld (akárcsak a lengyel régiók egymáshoz) sok hasonlóságot mutat a Dél-Dunántúllal. Szakpolitikai lobbikapcsán a NEEBOR hálózat Zöld Papírját (Green Paper) említik a Területi Kohézió vonatkozásában. EU programok és projektek kapcsán a vizsgált hat képviselő közül a legaktívabbról van szó, amely számos programban vett részt ön maga illetve ajánlott ki közreműködési lehetőséget mások számára. Ilyen módon elnyert EU támogatásai összege meghaladja az 1 millió eurót, a kérdőívben pedig az FP7 Regions of Knowledge pályázati kiírásain történő aktív közreműködést említik. Nagyszabású brüsszeli rendezvényként a NEEBOR projekt 2011 nyári zárókonferenciáját említik 110 résztvevővel. Ugyanez a NEEBOR konferencia egyúttal – a Keleti Partnerség tekintetében – a magyar soros elnökséghez való regionális brüsszeli hozzájárulást is jelentette. Ami a levont tanulságokat, hasznokat illeti, a régió az első helyen említi az EU intézményekkel fennálló közvetlen kapcsolatot. Másodikon pedig azt a szakmai segítségnyújtást, amelyet a képviselő az EU támogatások regionális szintű ismertetésében biztosít. Az Észak-Alföld modellje rimel a Dél-Dunántúltra, jóllehet abban a forrásszerzés erősebb a rendezvényekhez és a szakpolitikai lobbikhoz képest.

## **7. Hozzájárul-e a kelet-közép-európai regionális szintek brüsszeli jelenléte a többszintű kormányzáshoz?**

A lengyel és a magyar példából leszűrhető általános tanulságok az alábbiak:

- a régiók Brüsszelben való megjelenése egy előremutató, de egyben szükségszerű dolog is, tekintettel arra, hogy a régiók az uniós támogatások kihelyezésének és az uniós statisztikai rendszernek meghatározó területi szintjei,
- az európai intézményrendszer főleg a szakpolitikai kérdések kialakításában aktívan támaszkodik Európa régióira, ezt hatékonyan támogatja a brüsszeli jelenlét,
- az EU által biztosított előnyök nagyobb mértékben kihasználhatók, ha a térség régiói brüsszeli kapcsolataik révén más európai régiók együttműködését is igénybe veszik,
- a brüsszeli képviselő minőségét nagyban meghatározza az alapító szervezetek jogállása. Amennyiben a közigazgatás szereplői az alapítók, az elvárások puhábbak, az eredménykényszer sem annyira erős. Amennyiben azonban közigazgatási felhatalmazással nem bíró köztisztviseltek/szervezetek képviselőiről beszélünk, éppen az előző állítás fordítottja az igaz.

A fenti, a többszintű kormányzással kapcsolatos következtetéseket a tanulmány elején leírtakkal összevetve elmondható, hogy a régiók vonatkozásában részben igaz a genetikus megközelítés. A területi szintek intézményi deficitje tehát valóban egy átmeneti állapot, amely azonban a tagországok felzárkózásával nem szűnik meg teljesen, mindössze mérséklődik. A tagországok törvényhozói potenciálja és politikai orientációja alapján a lengyel régiók esetében további dekoncentráció valószínűsíthető, míg a magyar régiók határozott irányú kompetencia-vesztéssel kell számoljanak. Ez utóbbi hatással lesz brüsszeli képviselőikre, lehetőségeikre is.

A tanulmányban bemutatott kelet-közép-európai regionális brüsszeli törekvések eredőjüket tekintve a felzárkózás irányában hatnak. A többszintű kormányzás aktuális állapota országspecifikus kérdés: az erősebb és erősödő tendenciájú Lengyelországban, míg Magyarországon a viszonylag gyenge színvonal további esése várható.

## Jegyzetek

1. Régiók Bizottsága (2009): Fehér könyv a többszintű kormányzásról (HU). Régiók Bizottsága, Brüsszel, 5. old. [http://www.cor.europa.eu/cor\\_cms/ui/ViewDocument.aspx?contentid=8b157db4-162c-4ccf-804c-b01e66d89de7](http://www.cor.europa.eu/cor_cms/ui/ViewDocument.aspx?contentid=8b157db4-162c-4ccf-804c-b01e66d89de7) (2011. október 27.)
2. Ágh Attila (2008): Fejlesztéspolitika és többszintű kormányzás. Fejlesztés és Finanszírozás. 2008/4. szám. pp. 35–44.
3. Marks, Gary (1996): Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In: Hooghe, Liesbet (szerk.): Cohesion Policy and European Integration. Oxford University Press. Oxford. pp. 388–422.
4. Hermann-Pawłowska, Katarzyna (2010): Towards multi-level governance following the reform of regional policy in Poland? Regional Studies Association konferencia, Pécs, 2010. május 24–26. Proceeding. <http://regional-studies-assoc.ac.uk/events/2010/may-pecs/papers/Hermann.pdf> (2011. október 25.)
5. Bruszt László (2007): Multi-Level Governance – The Eastern Versions. Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. European University Institute Working Paper SPS No. 2007/13. European University Institute. San Domenico di Fiesole.
6. Voivodships of Poland. [http://www.paiz.gov.pl/polish\\_regions/voivodships](http://www.paiz.gov.pl/polish_regions/voivodships) (2011. október 25.)
7. Lásd 4. jegyzetet.
8. Bouquet, Eloide (2005): National Coordination of EU Policy: Is Poland following the French path? Masters thesis. Postgraduate Programme, European Studies Berlin. Berlin. [www.europawissenschaften-berlin.de/texte/MA\\_Bouquet.pdf](http://www.europawissenschaften-berlin.de/texte/MA_Bouquet.pdf) (2011. október 25.).
9. Pálmai Zsolt (2004): Regionális kapcsolati stratégiák helye és szerepe a magyar régiók fejlesztésében. In: Mezei Cecília (szerk.): Évkönyv 2003. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Pécs. pp. 320–334.
10. 1169/2010. (VIII. 18.) Kormányhatározat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról. [http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A10H1169.KOR](http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A10H1169.KOR) (2011. október 25.)
11. Dél-dunántúli operatív program. [http://www.deldunantul.com/ddrfu/fejlesztes/tervezes/eu\\_forras/ddop](http://www.deldunantul.com/ddrfu/fejlesztes/tervezes/eu_forras/ddop) (2011. október 25.)
12. Észak-alföldi operatív program. <http://www.eszakalfold.hu/statikus.php?id=46&menu=60> (2011. október 25.)
13. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00005> (2011. október 25.)
14. <http://eastpoland.eu/en/index.html> (2011. október 26.)
15. [http://www.deldunantul.com/ddrfu/nemzetkozi\\_kapcsolatok/brusszeli\\_kepviselet](http://www.deldunantul.com/ddrfu/nemzetkozi_kapcsolatok/brusszeli_kepviselet) (2011. október 26.)
16. <http://www.eszakalfold.hu/hirek.php?brusszel&menu=43> (2011. október 26.)
17. Podlaskie, Lubelskie (1999), Warmińsko-Mazurskie (2003).
18. Pálmai Zsolt (2011): Regionális jelenlét Brüsszelben: a Dél-dunántúli régió brüsszeli érdekérvényesítése öt év tapasztalatai alapján. In: Páger Balázs (szerk.): Évkönyv 2011. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Pécs. Megjelenés alatt.

## Felhasznált irodalom

- Ágh Attila (2008): Fejlesztéspolitika és többszintű kormányzás. Fejlesztés és Finanszírozás. 2008/4. szám. pp. 35–44.
- Bouquet, Eloide (2005): National Coordination of EU Policy: Is Poland following the French path? Masters thesis. Postgraduate Programme, European Studies Berlin. Berlin. [www.europawissenschaften-berlin.de/texte/MA\\_Bouquet.pdf](http://www.europawissenschaften-berlin.de/texte/MA_Bouquet.pdf) (2011. október 25.).
- Bruszt László (2007): Multi-Level Governance – The Eastern Versions. Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. European University Institute Working Paper SPS No. 2007/13. European University Institute. San Domenico di Fiesole.



- Hermann-Pawłowska, Katarzyna (2010): Towards multi-level governance following the reform of regional policy in Poland? Regional Studies Association konferencia, Pécs, 2010. május 24–26. Proceeding. <http://regional-studies-assoc.ac.uk/events/2010/may-pecs/papers/Hermann.pdf> (2011. október 25.)
- Marks, Gary (1996): Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In: Hooghe, Liesbet (szerk.): Cohesion Policy and European Integration. Oxford University Press. Oxford. pp. 388–422.
- Pálmai Zsolt (2004): Regionális kapcsolati stratégiák helye és szerepe a magyar régiók fejlesztésében. In: Mezei Cecília (szerk.): Évkönyv 2003. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Pécs. pp. 320–334.
- Pálmai Zsolt (2011): Regionális jelentés Brüsszelben: a Dél-dunántúli régió brüsszeli érdekérvényesítése öt év tapasztalatai alapján. In: Páger Balázs (szerk.): Évkönyv 2011. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Pécs. Megjelenés alatt.